



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KIN.411.003.01.2021

Andrzej Adamczyk  
Minister Infrastruktury  
Ministerstwo Infrastruktury  
ul. Chałubińskiego 4/6  
00-928 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 43/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 31 sierpnia 2022 r.

I/21/003 – Formułowanie i przestrzeganie przez Ministra Infrastruktury oraz PKP Intercity SA warunków umów o świadczenie usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[NIK@NIK.gov.pl](mailto:NIK@NIK.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury ul. Chałubińskiego 4/6 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zabezpieczenie interesu publicznego związanego z jakością obsługi podróży w umowach o świadczenie usług publicznych w zakresie dalekobieżnych kolejowych przewozów pasażerskich</li><li>2. Kontrola sposobu realizacji umów o świadczenie usług publicznych w zakresie dalekobieżnych kolejowych przewozów pasażerskich</li><li>3. Naliczanie i egzekwowanie kar umownych przewidzianych umowami o świadczenie usług publicznych w zakresie dalekobieżnych kolejowych przewozów pasażerskich</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, a mających znaczenia dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Łukasz Zgoda, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/78/2021 z 24 listopada 2021 r.</li><li>2. Kazimierz Cymerys, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/79/2021 z 24 listopada 2021 r.</li><li>3. Michał Klawinowski, st. Inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/80/2021 z 24 listopada 2021 r.</li></ol>

(akta kontroli str.1-6)

<sup>1</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623., dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Infrastruktury (dalej: Minister) w umowach o świadczenie usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym<sup>3</sup> zawartych z PKP Intercity SA (dalej: PKP IC) co do zasady ustalił obowiązek zachowania przez PKP IC wysokiej jakości obsługi pasażerów, jednakże w umowach tych niecelowo zawarł zapisy wyłączające możliwość nakładania kar umownych za występowanie niektórych przypadków przepełnień składów pociągów<sup>4</sup>. Minister nie korzystał przy tym w wystarczającym stopniu z możliwości oddziaływania na jakość obsługi podróży przez PKP IC, m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli sposobu wykonywania ww. umów, w tym spełniania warunków umownych w zakresie zapewnienia punktualności, komfortu podróży, w tym osób z niepełnosprawnościami i formułowania wniosków pokontrolnych. Ponadto z powodu opóźnionego zawarcia umów rocznych na 2020 r. i 2021 r. Minister, do czasu ich zawarcia na dany rok, nie miał uprawnień do prowadzenia monitoringu i kontroli ich wykonywania.

W umowach ramowych dopuszczono możliwość występowania przypadków przepełnień pociągów w okresach szczytów przewozowych oraz występowania jednego przypadku (do dnia 31 grudnia 2020 r. były to dwa przypadki) przepełnienia tego samego pociągu w danym miesiącu poprzez zawarcie w nich zapisów wyłączających możliwość nakładania kar w tych sytuacjach. Tylko w 2021 r. wystąpiło 137 przypadków przepełnienia pociągu w okresach szczytów przewozowych. Zawarcie w umowach zapisów wyłączających możliwość nakładania ww. kar umownych, skutkowało nienależeniem kar w łącznej kwocie 810,8 tys. zł.

Działając nierzetelnie Minister podpisywał umowy roczne z wielomiesięcznym opóźnieniem, co powodowało, że PKP IC przekazywało Ministrowi miesięczne rozliczenia i sprawozdania z wykonywania tych umów, za okres styczeń-marzec, dopiero w maju – po podpisaniu umowy. Do dnia podpisania umowy rocznej Minister nie miał uprawnień do prowadzenia monitoringu prawidłowości wykonywania ww. umów i wstrzymywał wypłatę miesięcznych rekompensat ustalonych w umowach rocznych i ramowych za ujęte w tych umowach i wykonane kursy pociągów z zapewnieniem pasażerom warunków w nich ustalonych.

W niewystarczającym stopniu Minister korzystał z przysługującego mu uprawnienia do przeprowadzania kontroli prawidłowości wykonywania umów zawartych z PKP IC i formułowania wniosków pokontrolnych, których realizacja przez PKP IC mogłaby poprawić jakość wykonywanych przez ten podmiot usług przewozowych.

W okresie objętym kontrolą Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury (dalej: Ministerstwo) przeprowadził w PKP IC zaledwie jedną kontrolę dotyczącą jakości wykonywanych usług, przy tym ograniczoną wyłącznie do kwestii przewozu podróży z niepełnosprawnością lub ograniczoną możliwością poruszania się. Ponadto Minister w ogóle nie korzystał, z przewidzianej umowami, możliwości przeprowadzania kontroli doraźnych lub zlecania przeprowadzania kontroli innym podmiotom, przez co pozbawił się możliwości weryfikowania czy umowa realizowana jest prawidłowo. Minister nie wnioskował również do PKP IC, oraz żadnych innych podmiotów, o przekazanie informacji na temat kontroli przeprowadzanych w zakresie

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Umowa Ramowa o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich z dnia 25 lutego 2011 r. (dalej: Umowa Ramowa) i Umowa Ramowa o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich z dnia 31 grudnia 2020 r. (dalej: Nowa Umowa Ramowa).

<sup>4</sup> Przepełnienie składu pociąg oznacza sytuację w której liczba pasażerów w danym składzie pociągu, przekracza liczbę rekomendowanych w nim miejsc siedzących.

jakości świadczonych przez PKP IC przewozów kolejowych o charakterze dalekobieżnym i stwierdzonych w ich wyniku nieprawidłowościach.

W praktyce informacje o nieprawidłowościach, które miały miejsce w latach 2020-2021, a dotyczyły realizacji ww. umów przez PKP IC, Minister uzyskiwał ze sprawozdań składanych przez PKP IC i skarg złożonych do Ministra przez pasażerów korzystających z przewozów świadczonych przez PKP IC w ramach ww. umów.

Minister prawidłowo nałożył kary umowne (w łącznej kwocie 23 499,4 tys. zł) za wszystkie przypadki nieprawidłowego wykonywania umowy, o których miał wiedzę na podstawie sprawozdań i skarg pasażerów.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Zabezpieczenie interesu publicznego związanego o świadczenie usług publicznych w zakresie dalekobieżnych kolejowych przewozów pasażerskich**

Opis stanu faktycznego

Minister, działając w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, w dniu 25 lutego 2011 r. zawarł<sup>6</sup> z PKP IC Umowę Ramową o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich (dalej: Umowa Ramowa). Umowa Ramowa została zawarta na 10 lat<sup>7</sup> i była dziesięciokrotnie zmieniana<sup>8</sup>. Swym zakresem obejmowała ona wszystkie elementy wyszczególnione w art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>9</sup> (dalej: ustawa o ptz), w tym m.in.: linie komunikacyjne, których dotyczy umowa, warunki dotyczące norm jakości oraz podnoszenia jakości usług, sposób rozpatrywania skarg reklamacji, częstotliwość składania sprawozdań z realizacji usług, zasady rozliczeń, sposób w jaki jest obliczana rekompensata za wykonane przewozy, kary umowne z tytułu niedochowania warunków umownych, w tym dotyczących jakości przewozów.

Przedmiotem Umowy Ramowej było świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu kolejowego. W zamian za świadczenie usług publicznych Minister zobowiązał się do wypłacania PKP IC rekompensaty za realizację tych zadań na warunkach określonych w Umowie Ramowej. W pkt 4.2 Umowy Ramowej określone zostały zasady wykonywania zadania, w tym parametry jakościowe dotyczące zapewnienia podróżnym bezpiecznych, wygodnych i higienicznych warunków podróżowania oraz należytej obsługi (w tym osób niepełnosprawnych) w zakresie:

- bezpieczeństwa podróżowania - podstawienia składu pociągu do realizacji przewozów spełniającego wymagania instrukcji o prowadzeniu ruchu Ir-1<sup>10</sup>, zestawionego z taboru posiadającego świadectwo dopuszczenia typu pojazdu kolejowego do eksploatacji oraz aktualne Świadectwo sprawności technicznej; zapewnienie taboru spełniającego wymogi ochrony przeciwpożarowej i ułatwiającego ewakuację podróżnych w sytuacjach

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Na podstawie art. 40a ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1984) – przepis utracił moc obowiązywania z dniem 1 marca 2011 r. (dalej: ustawa o transporcie kolejowym) oraz rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1191/69 i (EWG) 1107/70 (Dz. U. UE L z 3 grudnia 2007 r., str. 1, Nr 315.1.). Dalej: rozporządzenie 1370/2007

<sup>7</sup> Od dnia podpisania Umowy.

<sup>8</sup> W umowie dokonano zmian na podstawie aneksu: nr 1 z 30 maja 2011 r., nr 2 z 11 lipca 2011 r., nr 3 z 27 marca 2012 r., nr 4 z 02 października 2013 r., nr 5 z 22 maja 2014 r., nr 6 z 17 kwietnia 2015 r., nr 7 z 9 października 2015 r., nr 8 z 9 grudnia 2016 r., nr 9 z 15 października 2018 r., nr 10 z 18 grudnia 2020 r.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1371 ze zm.

<sup>10</sup> Załącznik do uchwały Nr 693/2017 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 27 czerwca 2017 r. ze zmianami.

- kryzysowych; w przypadku podstawienia taboru konstrukcyjnie posiadającego blokady drzwi wejściowych – zapewnienia sprawnej blokady; zapewnienia sprawności hamulca bezpieczeństwa tak, aby był dostępny dla podróżnych; oczyszczania z lodu i śniegu stopni wejściowych do pociągów;
- wygody podróżowania – zapewnienia sprawnie działającego oświetlenia wnętrza pociągu oraz jego włączanie przez obsługę pociągu w zależności od pory dnia oraz warunków pogodowych; utrzymywania w sprawności systemu ogrzewania w wagonach, którego włączenie realizuje obsługa pociągu, a w okresach niskich temperatur podstawianie taboru podgrzanego; zapewnienia podróżnym informacji wizualnej lub megafonowej, a w przypadku jej braku informacji udzielanej przez obsługę pociągu; miejsca na bagaż; miejsca na składowanie odpadków i śmieci; sprawnego węzła sanitarnego zaopatrzonego w papier toaletowy, ręczniki papierowe lub sprawną suszarkę, mydło i wodę; wyznaczenia i oznakowania miejsc dla podróżnych niepełnosprawnych, z małymi dziećmi i kobiet z widoczną ciążą; zestawienia składów pociągów z wagonów wskazanych w umowie rocznej;
  - zachowania warunków higieny – podstawienia pociągu do realizacji przewozów w stanie czystym w rozumieniu przepisów RIC<sup>11</sup>; podstawienia pociągu do realizacji przewozów z pełnym wyposażeniem węzłów sanitarnych; w przypadkach szczególnych, przeprowadzenia dezynfekcji, dezynsekcji i deratyzacji;
  - podniesienia jakości usług – umożliwienia korzystania podczas podróży z usług gastronomicznych poprzez zapewnienie w pociągach wskazanych w umowie rocznej wagonów restauracyjnych bądź barowych;
  - punktualności – PKP IC ponosi odpowiedzialność za niezachowanie Punktualności Kwalifikowanej<sup>12</sup> dla przejazdów wszystkich pociągów oraz każdego pociągu oddzielnie.

Szczegółowe wymagania jakościowe oraz normy i parametry jakościowe określone zostały w załączniku nr 5 i 5.1 do Umowy Ramowej.

(akta kontroli str. 7-52)

W dniu 1 kwietnia 2020 r. została zawarta<sup>13</sup> umowa pomiędzy Ministrem Infrastruktury a PKP IC, której przedmiotem było świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowego pasażerskiego transportu kolejowego (dalej: Umowa Roczna Międzynarodowa). Umowa była trzykrotnie zmieniana<sup>14</sup>.

PKP IC zobowiązała się do wykonywania, w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., na terenie całego kraju usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich, a Minister do przekazywania dotacji do tych przewozów. Umową Roczną Międzynarodową PKP IC zobowiązana została do zapewnienia podróżnym bezpiecznych, wygodnych i higienicznych warunków podróżowania oraz należytej obsługi, w tym w szczególności należytej obsługi osób z niepełnosprawnością. Ogólne wymagania jakościowe dotyczące systemu dystrybucji biletów, obsługi podróżnych, personelu oraz obsługi osób

<sup>11</sup> Umowa o wymianie i użytkowaniu wagonów pasażerskich w komunikacji międzynarodowej. Biuletyn PKP z 2001 r. nr 10 poz. 34

<sup>12</sup> Wskaźnik liczony dla danego okresu określający procentowy udział liczby przejazdów pociągów, które nie były opóźnione z winy przewoźnika na pierwszej lub ostatniej stacji handlowej o więcej niż 10 minut.

<sup>13</sup> Na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 3 ptz oraz art. 5 ust. 6 rozporządzenia nr 1370/2007

<sup>14</sup> W umowie dokonano zmian na podstawie aneksu: nr 1 z 13 października 2020 r., nr 2 z 18 grudnia 2020 r. i nr 3 z 25 marca 2021 r. Zmiana nr 3 została dokonana w związku z wejściem w życie art. 30 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 159), na podstawie, którego dodatkowe środki przekazywane operatorowi publicznego transportu zbiorowego w przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym za każdy miesiąc ostatniego kwartału 2020 r. są wypłacane w I kwartale 2021 r.

z niepełnosprawnością lub z ograniczoną sprawnością ruchową określone zostały w załączniku nr 11 do Umowy.

(akta kontroli str. 116-217)

W związku z upływającym z dniem 25 lutego 2021 r. terminem obowiązywania dotychczasowej Umowy Ramowej oraz Umowy Rocznej Międzynarodowej, Minister w dniu 31 grudnia 2020 r. zawarł z PKP IC<sup>15</sup> Umowę Ramową o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich (dalej: Nowa Umowa Ramowa). Nowa Umowa Ramowa została zawarta na okres od 1 stycznia 2021 r. do ostatniego dnia obowiązywania Rozkładu Jazdy Pociągów na lata 2029/2030, i do dnia 9 lutego 2022 r. nie była zmieniana.

Przedmiotem Nowej Umowy Ramowej było świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego międzywojewódzkiego i międzynarodowego transportu kolejowego. W umowie PKP IC zobowiązała się do wykonywania zadania na warunkach w niej określonych i w obowiązującej w danym okresie umowie rocznej oraz zgodnie z obowiązującym prawem, a w zamian Minister zobowiązał się do wypłaty rekompensaty ustalonej w tej umowie. Wymagania jakościowe realizacji zadań będących przedmiotem umowy określone zostały w załączniku nr 5 i 5.1 do Nowej Umowy Ramowej.

W treści Nowej Umowy Ramowej, w porównaniu do Umowy Ramowej wprowadzone zostały m.in. nowe zapisy lub uzupełnienia, tj.:

- uwarunkowano zwiększenie wysokości rekompensaty od zakupu nowoczesnego taboru i modernizacji taboru już posiadanego przez PKP IC<sup>16</sup>;
- zwiększono wysokość kar umownych z tytułu niewywiązywania się z postanowień Nowej Umowy Ramowej (np. w przypadku niedotrzymania wymaganej punktualności – o 30%, niewłaściwego zestawienia składu pociągu – o 247%, przepełnienia pociągu – o 247%<sup>17</sup> i o 160%<sup>18</sup>, opóźnień w przekazaniu dokumentów<sup>19</sup> – o 17%);
- rozszerzono katalog wymagań jakościowych w zakresie: bezpieczeństwa i komfortu podróżowania (w tym usług gastronomicznych i ochrony), zestawienia składów pociągów<sup>20</sup> (wprowadzono rozliczanie za każdy wagon, a nie jak dotychczas za cały skład), utrzymania czystości, dystrybucji biletów, punktualności (liczonej na odejściu pociągu z pierwszej stacji handlowej i przybyciu do ostatniej stacji handlowej na terenie kraju)<sup>21</sup>, norm dotyczących personelu (wyglądu zewnętrznego, postawy, sposobu komunikowania się z podróżnymi oraz sposobu zachowania pracowników front-line i infolinii), obsługi podróżnych (m.in. wprowadzono usługę pomocy/asysty osobom z niepełnosprawnością lub o ograniczonej sprawności ruchowej), zapewnienia informacji podróżnym (wyszczególniono zakres przedmiotowy dostępnych dla pasażerów informacji oraz kanały informacyjne, określono minimalny zakres informacji dostarczanych w pociągu);
- za przepełnienie składów pociągów podstawą do nałożenia kary umownej było przynajmniej dwukrotne stwierdzenie tego faktu w danym miesiącu,

<sup>15</sup> Na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 3 ptz oraz art. 5 ust. 6 rozporządzenia nr 1370/2007.

<sup>16</sup> Zgodnie z pkt G Preambuli do Nowej Umowy Rocznej zakup nowoczesnego taboru i modernizacja taboru już posiadanego przez PKP IC (a tym samym podniesienie jakości oferowanych usług) będzie odpowiednio uwzględniany przy ustalaniu wysokości rekompensaty.

<sup>17</sup> Przepełnienie przy zestawieniu pociągu o liczbie miejsc rekomendowanej lub większej niż rekomendowana.

<sup>18</sup> Przepełnienie przy zestawieniu pociągu o liczbie miejsc niższej niż rekomendowana.

<sup>19</sup> M.in. rozliczenia rekompensat, sprawozdania dotyczące punktualności, sprawozdania dotyczące przepełnień, sprawozdania dotyczące zestawienia składów pociągów.

<sup>20</sup> Określenie rekomendowanej liczby dostępnych miejsc oraz rodzajów wagonów (np. wagon 1 klasy, wagon gastronomiczny itp.)

<sup>21</sup> Według Umowy Ramowej miernikiem punktualności było przybycie pociągu do ostatniej stacji handlowej na terenie kraju.

w odniesieniu do tego samego pociągu (wcześniej było to trzykrotne wystąpienie przepełnień tego samego pociągu w danym miesiącu)<sup>22</sup>;

- dodano katalog wskaźników oceny jakości usług kolejowych związanych z dostępnością transportu kolejowego dla osób z niepełnosprawnością<sup>23</sup>, wskaźników dotyczących realizacji procesu przewozowego<sup>24</sup>, wskaźników związanych z usługami i jakością obsługi klienta<sup>25</sup>;
- zmieniono definicję Punktualności Kwalifikowanej poprzez obniżenie progu dozwolonego opóźnienia pociągu z 10 minut do 6 minut.

W Umowie Ramowej (pkt 7 tej umowy) i Nowej Umowie Ramowej (§ 7 tej umowy) przewidziano prowadzenie przez Ministra kontroli i monitoringu realizacji zadań w nich określonych. Przewidziano także przypadki (pkt 6.6.6 Umowy Ramowej i § 8 ust. 6 lit. c Nowej Umowy Ramowej) w których Minister nie mógł żądać zapłaty kary umownej za niewykonanie lub nienależyte wykonania umów, w tym m.in. w okresie szczytów przewozowych<sup>26</sup>.

(akta kontroli str. 7-52, 218-296)

Na podstawie pkt 5.1 Umowy Ramowej i § 5 ust. 1 Nowej Umowy Ramowej w celu ustalenia szczegółowych warunków wykonywania zadań na okres roku budżetowego, Minister zawarł z PKP IC w kontrolowanym okresie umowy roczne:

- w dniu 1 kwietnia 2020 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. (w zakresie przewozów międzywojewódzkich)<sup>27</sup>,
- w dniu 29 kwietnia 2021 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. (w zakresie przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych)<sup>28</sup>.

Treść każdej z powyższych umów rocznych odpowiadała konspektowi umowy, określonego w załącznikach do umów ramowych<sup>29</sup>. W umowach rocznych określono m.in. szacowaną wysokość rekompensaty na rok budżetowy, plan finansowy oraz zestawienie zapotrzebowania na rekompensatę w ujęciu miesięcznym. Ponadto miesięczne rozliczenia rekompensaty, będące podstawą do wypłaty środków dla PKP IC, za okres sprzed podpisania umowy rocznej powinny zostać przekazane do Ministra w ciągu 7 dni od daty jej zawarcia. Zawarcie umów rocznych na 2020 r. i 2021 r. kilka miesięcy po rozpoczęciu roku budżetowego spowodowało, że Minister w okresie od rozpoczęcia roku budżetowego do dnia podpisania umowy rocznej nie wypłacał PKP IC rekompensat. Analogiczna sytuacja wystąpiła w 2022 r., do dnia 9 lutego 2022 r. (tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych) nie została zawarta umowa na 2022 r.

W umowach rocznych szczegółowo określone były również okresy, tzw. szczytów przewozowych, za które Minister nie mógł żądać kar umownych z tytułu przepełnień z uwagi na ograniczony ilostan taboru<sup>30</sup>. W 2020 r. i 2021 r. było to łącznie po 57 dni.

(akta kontroli str.7-52, 55-115, 218-296, 298-419)

<sup>22</sup> W przypadku wystąpienia tych zdarzeń mniej niż dwa razy (wcześniej trzy razy) w danym miesiącu, kary nie będą nakładane.

<sup>23</sup> Wskaźnik uruchamianych pociągów dostosowanych do przewozu osób poruszających się na wózkach inwalidzkich.

<sup>24</sup> Punktualność i Punktualność Kwalifikowana na odejściu dla pierwszej i na przybyciu dla ostatniej stacji handlowej na terenie kraju.

<sup>25</sup> Funkcjonalności i niezawodności systemu internetowej sprzedaży biletów oraz sieciowego wykorzystania prędkości dopuszczalnej.

<sup>26</sup> Tj. w czasie: Świąt Bożego Narodzenia i Wielkanocnych, długich weekendów, dodatkowych dni ustawowo wolnych od pracy, których szczegółowy wykaz w danym roku budżetowym określała umowa roczna

<sup>27</sup> Dalej: Umowa roczna na 2020 r. Umowa była trzykrotnie zmieniana na podstawie: aneksu nr 1 z dnia 13 listopada 2020 r., aneksu nr 2 z dnia 18 grudnia 2020 r., aneksu nr 3 z dnia 25 marca 2021 r.

<sup>28</sup> Dalej: Umowa roczna na 2021 r.

<sup>29</sup> Załącznik nr 10 do Umowy Ramowej oraz załącznik nr 14 do Nowej Umowy Ramowej.

<sup>30</sup> Są to wszystkie wagony i pojazdy trakcyjne wykorzystywane przez przewoźnika do przewozów kolejowych.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zawarcie przez Ministra w umowach o świadczenie usług publicznych w zakresie dalekobieżnych kolejowych przewozów pasażerskich zapisów wyłączających możliwość nakładania kar umownych za: występowanie przypadków przepełnień pociągów w okresach szczytów przewozowych<sup>31</sup> oraz występowanie jednego przypadku (do dnia 31 grudnia 2020 r. były to dwa przypadki) przepełnienia tego samego pociągu w danym miesiącu<sup>32</sup>. W 2021 r. wystąpiło 137 przypadków przepełnienia pociągu w okresach szczytów przewozowych. Zawarcie w umowach zapisów wyłączających możliwość nakładania ww. kar umownych za przepełnienie pociągu skutkowało nienałożeniem kar w łącznej kwocie 810,8 tys. zł.

Sekretarz Stanu Andrzej Bittel działający z upoważnienia Ministra wyjaśnił, że zawarcie zapisów umownych wyłączających możliwość nakładania kar umownych za niektóre przypadki przepełnień pociągów było spowodowane brakiem odpowiedniej ilości zasobów taborowych przez PKP IC, co umożliwiałoby skuteczne zastępowanie pojazdów, które uległy awarii. Minister dodał, że za naprawę/utrzymanie pociągów odpowiada podmiot zewnętrzny. Minister wyjaśnił, że w celu przeciwdziałania przepełnieniom od 2021 r. wprowadzony został w ramach umów rocznych wymóg całkowitej obowiązkowej rezerwacji miejsc w spalinowych i elektrycznych zespołach trakcyjnych, co, w jego ocenie, zapobiega występowaniu przepełnień w wybranych pociągach i nie wpływa na obniżenie pozostałych parametrów jakościowych.

(akta kontroli str. 7-52, 218-296, 298-419, 1020-1023, 1027-1032)

Złożone przez Sekretarza Stanu wyjaśnienia potwierdzają sformułowaną nieprawidłowość oraz jej skutki. Każdy przypadek niedotrzymania określonych umową wymagań jakościowych powinien spotkać się z sankcją w postaci kar umownych, a zawieranie odstępstw od tej reguły, i to dodatkowo z powodu okoliczności leżących po stronie PKP IC, jest niecelowe i niegospodarne. Zawarcie w umowach odstępstwa w zapewnieniu określonych wymogów jakościowych nie może być usprawiedliwione brakiem odpowiedniej liczby zasobów taborowych przez PKP IC, spowodowanego nieterminowym przeprowadzaniem napraw pociągów przez podmioty trzecie. Stroną umów o świadczenie usług publicznych w zakresie dalekobieżnych kolejowych przewozów pasażerskich jest PKP IC, a nie podmioty naprawiające składy. I to do obowiązków PKP IC należy zapewnienie wymaganej umową liczby sprawnego taboru, aby zapewnić ciągłą realizację usług objętych umową. PKP IC ma pełną swobodę wyboru podwykonawców świadczących usługę naprawy/utrzymania pociągów/wagonów, i w przypadkach nieterminowego wykonywania tych usług przez podwykonawców, może powierzyć to zadanie innym podmiotom, aby zapewnić odpowiednią liczbę sprawnych zasobów taborowych. Wprowadzony w umowach obowiązek rezerwacji miejsc siedzących, który miał zapobiegać przepełnieniom, wbrew twierdzeniom Ministra, nie zapobiegł występowaniu przepełnień, czego dowodem są występujące przypadki przepełnień pociągów, występujące zarówno w okresach szczytów przewozowych, jak i poza nimi. Występowanie przypadków przepełnień oznacza, że PKP IC prowadziła sprzedaż biletów mimo braku wolnych miejsc siedzących, czyli nie przestrzegала określonego umową roczną wymogu. Tolerowanie przez Ministra niezachowywania wymaganej jakości przewozów jest działaniem niecelowym i niegospodarnym.

<sup>31</sup> Pkt 6.6.6 Umowy Ramowej i § 8 ust. 6 lit. c Nowej Ramowej.

<sup>32</sup> Pkt 6.6.1 Umowy Ramowej i § 8 ust. 3 Nowej Umowy Ramowej.



2. Podpisanie przez Ministra Umowy rocznej na 2020 r. i Umowy rocznej na 2021 r. z wielomiesięcznym opóźnieniem, tj. odpowiednio w dniu 1 kwietnia 2020 r. i 29 kwietnia 2021 r. Opóźnione podpisywanie umów rocznych spowodowało, że do dnia podpisania umowy rocznej PKP IC nie przekazywała Ministrowi w terminach określonych w umowach ramowych miesięcznych rozliczeń wykonanych przewozów i sprawozdań z wykonywania umowy, a Minister nie wypłacał PKP IC rekompensat i nie miał uprawnień do prowadzenia monitoringu wykonywania umów ramowych

Zastępca Dyrektora Departamentu Kolejnictwa Ministerstwa Jakub Kapturzak w wyjaśnieniu w sprawie przyczyn wielomiesięcznego opóźnienia w podpisywaniu umów rocznych stwierdził, że proces uzgadniania projektu umowy rocznej jest bardzo złożony i czasochłonny, ponieważ podlega on zaopiniowaniu przez inne podmioty (tj. Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, Departament Budżetu i Departament Prawny Ministerstwa). Stwierdził też, że termin podpisania umowy rocznej uzależniony jest od daty ogłoszenia ustawy budżetowej, w ramach której zagwarantowane są środki na dofinansowanie przewozów kolejowych. Ponadto wyjaśnił, że po uzgodnieniu projektu umowy rocznej PKP IC musi uzyskać zgody korporacyjne, co dodatkowo wydłuża proces podpisania umowy.

(akta kontroli str. 7-52, 55-115, 218-296, 298-419, 1012)

Złożone przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Kolejnictwa wyjaśnienia potwierdzają sformułowaną nieprawidłowość oraz jej skutki. Przy podpisywaniu Umowy Ramowej i Nowej Umowy Ramowej wiadomym było, że ustawa budżetowa publikowana jest po jego rozpoczęciu. Określenia limitu rekompensat wypłacanych w danym roku budżetowym można dokonać na podstawie ogłoszonego projektu ustawy budżetowej, a w przypadku wystąpienia różnic dokonać zmiany umowy rocznej. Przy tym ogłoszenie ustawy budżetowej nie jest warunkiem niezbędnym do podpisania umowy rocznej, ponieważ w umowach ramowych nie zawarto takiego zastrzeżenia. W Umowie Ramowej wskazano termin, do którego należy podpisać umowę roczną, i nie pokrywa się on z ewentualnym momentem wejścia w życie ustawy budżetowej. Poza tym w obu ww. przypadkach umowa roczna nie została podpisana niezwłocznie po ogłoszeniu ustawy budżetowej, lecz dopiero po kilku miesiącach (w 2020 r. było to prawie dwa miesiące później, a w 2021 r. ponad trzy miesiące później).

#### OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister w umowach o świadczenie usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym zawartych z PKP IC co do zasady ustalił obowiązek zachowania przez PKP IC wysokiej jakości obsługi pasażerów, jednakże w umowach tych niecelowo zawarł zapisy wyłączające możliwość nakładania kar umownych za niektóre przypadki przepełnień składów pociągów. Ponadto działając nierzetelnie z wielomiesięcznym opóźnieniem podpisał Umowę roczną na 2020 r. i Umowę roczną na 2021 r.

## 2. Kontrola i monitoring sposobu realizacji umów o świadczenie usług publicznych w zakresie dalekobieżnych kolejowych przewozów pasażerskich

Opis stanu faktycznego

Postanowienia pkt 7 Umowy Ramowej i § 7 Nowej Umowy Ramowej uprawniały Ministra do prowadzenia monitoringu i kontroli realizacji zadań określonych w tych umowach. Minister uprawniony był w szczególności do kontroli: zakresu i jakości świadczonych usług, punktualności przewozów, poprawności dokumentacji związanej ze świadczeniem usług. Do Nowej Umowy Ramowej wprowadzono uprawnienie do przeprowadzenia co najmniej 2 kontroli w roku. Przewidziano również możliwość przeprowadzania kontroli doraźnych, bez potrzeby uprzedniego zawiadomienia PKP IC.

W umowach ramowych ustalono, że monitoring i kontrolę w imieniu Ministra prowadzą, na podstawie pisemnego upoważnienia, właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa oraz jednostki jemu podległe i nadzorowane lub podmioty trzecie.

W latach 2020-2022 Departament Kontroli Ministerstwa prowadził (niezakończoną do dnia 9 lutego 2022 r.) jedną kontrolę w PKP IC pn. „Dostępność i jakość usług publicznych dla osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się w ramach usług przewozowych świadczonych przez PKP Intercity SA”. Ponadto w II połowie 2022 r. zaplanowano przeprowadzenie kontroli PKP IC w zakresie punktualności i komfortu podróżowania.

W latach 2020-2022 (do dnia 9 lutego 2022 r.) Minister nie upoważniał do prowadzenia kontroli PKP IC jednostek mu podległych i nadzorowanych lub podmiotów trzecich, ani nie przeprowadził kontroli doraźnych.

(akta kontroli str. 7-52, 218-296, 298-419, 914-926, 1004-1006, 1010-1013, 1020-1023, 1027-1032)

W ramach realizacji postanowień umów ramowych<sup>33</sup> Minister otrzymywał od PKP IC miesięczne sprawozdania dotyczące m.in.: osiągniętego poziomu Punktualności<sup>34</sup> i Punktualności Kwalifikowanej<sup>35</sup> (w przypadku odnotowania opóźnień pociągów<sup>36</sup> również raportów z przyczyn ich powstania), zestawienia składu pociągów niezgodnie z umową<sup>37</sup>, przypadków przepełnień składów pociągów. Sprawozdania za dany miesiąc PKP IC przysyłała w terminie do 15 dnia każdego miesiąca po zakończeniu danego miesiąca rozliczeniowego. W Nowej Umowie Ramowej termin przekazywania sprawozdań dotyczących punktualności wyznaczony został na ostatni dzień każdego miesiąca, po zakończeniu danego miesiąca rozliczeniowego<sup>38</sup>. Sprawozdania za okres sprzed podpisania umowy rocznej były przekazywane do Ministra w ciągu 7 dni od daty jej zawarcia<sup>39</sup>. Tym samym Minister, w okresach: od 1 stycznia 2020 r. do

<sup>33</sup> Pkt 3.1 lit. f) Umowy Ramowej oraz §3 ust. 1 lit. f) Nowej Umowy Ramowej

<sup>34</sup> Wskaźnik liczony dla danego okresu czasu odrębnie dla każdego pociągu oraz dla wszystkich pociągów łącznie objętych Umową Roczną określający procentowy udział liczby przejazdów pociągów na poszczególnych trasach, które kursowały punktualnie; za pociąg kursujący punktualnie rozumie się taki, którego opóźnienie na ostatniej stacji handlowej wynosi nie więcej niż 10 minut.

<sup>35</sup> Wskaźnik liczony dla danego okresu czasu odrębnie dla każdego pociągu oraz dla wszystkich pociągów łącznie objętych Umową Roczną określający procentowy udział liczby przejazdów pociągów na poszczególnych trasach, które nie były opóźnione z winy Przewoźnika; za pociąg opóźniony z winy Przewoźnika uznaje się taki, którego opóźnienie na ostatniej stacji handlowej z winy Przewoźnika wynosi więcej niż 10 minut.

<sup>36</sup> Punktualność liczona oddzielnie dla każdego pociągu objętego Umową Roczną wynosi poniżej 50%, a Punktualność Kwalifikowana liczona oddzielnie dla każdego pociągu objętego Umową Roczną jest równa bądź wyższa od wartości określonej w pkt 2.1 lit. d) Załącznika nr 5.1 do Umowy Ramowej.

<sup>37</sup> Pkt 3.1 lit. r) Umowy Ramowej z 25 lutego 2011 r. oraz §3 ust. 1 lit. r) Umowy Ramowej z 31 grudnia 2020 r., w którym zobowiązano do przekazywania m.in.:

- miesięcznych, kwartalnych i rocznych sprawozdań,
- miesięcznych informacji o łącznej liczbie przewiezionych pasażerów, wykonanej Pracy Przewozowej oraz wykonanej Pracy Eksploatacyjnej w danym roku budżetowym.

<sup>38</sup> Załącznik nr 5.1 pkt 2.4.

<sup>39</sup> Pkt 2.2.9 Umowy rocznej na 2020 r., § 4 ust. 9 Umowy Rocznej Międzynarodowej, pkt 2.2.8. Umowy rocznej na 2021 r.

2 kwietnia 2020 r. i od 1 stycznia 2021 r. do 7 kwietnia 2021 r. nie miał informacji m.in. na temat punktualności pociągów, prawidłowości zestawienia ich składu i ich przepełnień przez pierwszych kilka miesięcy roku. Wszystkie ww. sprawozdania zostały przesłane przez PKP IC w terminach wynikających z umów ramowych i rocznych i zawierały wymagane dane i informacje.

Z ww. sprawozdań wynika, że:

- punktualność pociągów PKP IC na koniec 2021 r. wyniosła 88,68% i była niższa o 4,67 pp. w porównaniu do 2020 r. (93,35%);
- w 2021 r. 123 pociągi międzynarodowe i międzywojewódzkie nie osiągnęły poziomu 75% punktualności kwalifikowanej na odejściu oraz 994 pociągów na przybyciu do ostatniej stacji handlowej, w 2020 r. 28 pociągów nie osiągnęło ww. poziomu punktualności na przybyciu;
- w 2021 r. nieprawidłowe zestawienia składów pociągów stwierdzono w przypadku 1861 wagonów (1037 w 2020 r.<sup>40</sup>), w tym odnotowano brak: 1336 wagonów gastronomicznych (108 w 2020 r.), 442 wagonów z miejscami dla osób niepełnosprawnych i na wózkach (971 w 2020 r.), 83 wagony z miejscami w 1 klasie (15 w 2020 r.), w 2021 r. odnotowano 353 przypadki przepełnień pociągów międzywojewódzkich (198 w 2020 r.<sup>41</sup>) i 99 międzynarodowych<sup>42</sup> (w związku z ogłoszeniem na terenie kraju z dniem 20 marca 2020 r. stanu epidemii<sup>43</sup>, ww. dane odnośnie do przepełnień pociągów dotyczą okresów styczeń – luty 2020 r. oraz lipiec – grudzień 2021 r.) (akta kontroli str. 420-583)

Przeprowadzone w 2020 r. badania satysfakcji pasażerów wykazały, że zwiększył się poziom satysfakcji z usług świadczonych pociągami objętymi umowami<sup>44</sup>. Ogólna satysfakcja z podróży pociągami TLK wyniosła 64% i była wyższa o 5 pp. w porównaniu z 2019 r. (59%). W przypadku podróży pociągami IC poziom ogólnej satysfakcji wyniósł 79% i był o 4 pp. wyższy niż w 2019 r. (75%). W 2020 r. wzrósł m.in. odsetek osób zadowolonych z punktualności, który w pociągach TLK wyniósł 80% (64% w 2019 r.), a w IC 85% (80% w 2019 r.). Z ogólnego komfortu przejazdu TLK zadowolonych było 61% badanych pasażerów (58% w 2019 r.), a w IC 87% (75% w 2019 r.).

Raport z badania satysfakcji pasażerów w 2021 r. wykazał, że w porównaniu do 2020 r. zmniejszył się poziom satysfakcji pasażerów z usług świadczonych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych w zakresie dalekobieżnych kolejowych przewozów pasażerskich. Ogólna satysfakcja pasażerów z podróży pociągami TLK wyniosła 62% i była niższa o 2 pp. w porównaniu z 2020 r. (64%), a w przypadku IC 73%, tj. mniej o 6 pp. niż w 2020 r. (79%). W 2021 r. odsetek osób zadowolonych z punktualności TLK wyniósł 73%, tj. mniej o 7 pp. niż w 2020 r. (80%), a IC 72%, tj. mniej o 13 pp. niż w 2020 r. (85%). W 2021 r. odnotowano także zmniejszenie satysfakcji pasażerów w ogólnych ocenach następujących obszarów:

- komfortu przejazdu: TLK spadek o 4 pp (57% w 2021 r., 61% w 2020 r.), IC spadek o 6 pp (81% w 2021 r., 87% w 2020 r.);
- czystości w wagonie: TLK spadek o 1 pp (58% w 2021 r., 59% w 2020 r.), IC spadek o 15 pp (73% w 2021 r., 88% w 2020 r.);

<sup>40</sup> Do 2020 r. podawano liczbę pociągów (nie wagonów).

<sup>41</sup> Do 2020 r. sprawozdania z przepełnień pociągów dotyczyły wyłącznie pociągów międzywojewódzkich.

<sup>42</sup> Od 2021 r. przepełnienia pociągów są liczone od 2 i kolejnego przypadku, a nie jak poprzednio od 3 przypadku.

<sup>43</sup> W okresie od 25 marca 2020 r. do 25 czerwca 2021 r. wprowadzono ograniczenia dotyczące maksymalnej liczby pasażerów w pociągach, które wynosiły 50% lub 100% liczby miejsc siedzących. W powyższych okresach, tj. marzec – grudzień 2020 r. oraz styczeń – czerwiec 2021 r., przepełnienia nie wystąpiły.

<sup>44</sup> Pociągi objęte umowami funkcjonują pod nazwami handlowymi: Twoje Linie Kolejowe (dalej: TLK) i Intercity (dalej: IC).

- wygody zakupu biletu: TLK spadek o 3 pp (81% w 2021 r., 78% w 2020 r., IC spadek o 4 pp (80% w 2021 r., 84% w 2020 r.).

W 2021 r. wzrósł odsetek osób zadowolonych z czasu przejazdu, w przypadku TLK o 19 pp (z 45% w 2020 r. do 64% w 2021 r.), a w przypadku IC o 9 pp (z 61% w 2020 r. do 70% w 2021 r.).

(akta kontroli str. 1035-1272)

W latach 2020-2021 do Ministra wpłynęły łącznie 233<sup>45</sup> skargi i wnioski związane z przewozami kolejowymi wykonywanymi przez PKP IC. Szczegółowa kontrola 18 spośród nich wykazała, że zostały one prawidłowo i terminowo rozpatrzone. W trzech przypadkach ich rozpatrzenie zakończyło się nałożeniem kar umownych na PKP IC.

(akta kontroli str. 927-947)

W latach 2020-2021 do PKP IC wpłynęło 2331 skarg i 65 043 reklamacji<sup>46</sup>, z tego w 2020 r. 873 skargi i 17 897 reklamacji, a w 2021 r. 1458 skarg i 47 146 reklamacji. Uznane zostały 12 142 reklamacje (67,8%) złożone w 2020 r. oraz 32 690 reklamacji (69,3%) złożonych w 2021 r.

Spośród powyższych na przewozy realizowane na podstawie umów w 2020 r. wpłynęło 295 skarg (33,8% wszystkich skarg) i 13 040 reklamacji (72,7 % wszystkich reklamacji), a odszkodowania wypłacone pasażerom na podstawie reklamacji wyniosły 347,8 tys. zł<sup>47</sup>. Skargi i reklamacje dotyczyły głównie punktualności i opóźnień (11 073) oraz czystości i utrzymania taboru (1909).

(akta kontroli str. 952, 1034)

W latach 2020-2021 Urząd Transportu Kolejowego (dalej: UTK), przeprowadził w PKP IC 144 kontrole<sup>48</sup> na podstawie art. 13 ust. 1a pkt 6 ustawy o transporcie kolejowym. Stwierdzono łącznie 472 nieprawidłowości w zakresie utrzymania pojazdów PKP IC<sup>49</sup>, w tym dotyczących m.in.: niesprawnej automatyki drzwi międzyprzedziałowych i bocznych, braku legalizacji gaśnic, niesprawnej toalety, niesprawnego systemu informacji pasażerskiej, niewłaściwej obsady konduktorskiej.

(akta kontroli str. 1014-1016)

Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli PKP IC (dalej: BAK) w latach 2020-2021 prowadziło kontrole w obszarze jakości usług świadczonych przez PKP IC oraz firmy zewnętrzne (w tym WARS SA<sup>50</sup>). Kontrole BAK w obszarze jakości usług obejmowały m.in. przestrzeganie rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym<sup>51</sup>. W latach 2020-2021 r. przeprowadzono ogółem 8560 kontroli, w efekcie których stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. pracowników drużyn konduktorskich (nieprawidłowości stwierdzono w ramach 654 kontroli) oraz czystości składów pociągów (nieprawidłowości stwierdzono w czasie 313 kontroli). BAK prowadziło również kontrole realizacji usług przez WARS w zakresie czystości wagonów gastronomicznych oraz stanu ich zaplecza, wagonów sypialnych oraz z miejscami do leżenia, a także systemu sprzedaży obwoźnej. W latach 2020-2021 r. ogółem przeprowadzono 443 kontrole dotyczące prawidłowości realizacji umowy przez WARS, w tym w toku 144 spośród nich ujawniono nieprawidłowości.

<sup>45</sup> W 2020 r. było 144, a w 2021 r. 89 skarg i wniosków.

<sup>46</sup> Dotyczy wszystkich przewozów wykonywanych przez PKP IC, w tym w ramach umów.

<sup>47</sup> Dane za 2021 r. były w trakcie opracowywania.

<sup>48</sup> 92 kontrole w 2020 r. i 52 kontrole w 2020 r.

<sup>49</sup> Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wszystkich pojazdów PKP IC, w tym wykorzystywanych do przejazdów realizowanych na podstawie umów.

<sup>50</sup> Dalej: WARS.

<sup>51</sup> Dz. U. UE L z 3 grudnia 2007 r., str. 14-41, Nr 315.14. Dalej: rozporządzenie 1371/2007

W latach 2020-2021 PKP IC, działając na podstawie umów zawartych z WARS, nałożyła na ten podmiot kary umowne z tytułu niewłaściwego wykonywania usługi gastronomicznej (brak środków ochrony osobistej, niewłaściwa obsługa, nieprzygotowany wagon, niewłaściwy standard itp.) oraz niewłaściwego wykonywania usługi utrzymania czystości taboru (stacjonarne utrzymanie czystości, utrzymanie czystości w czasie jazdy) za łącznie 45 481 przypadków<sup>52</sup>.

(akta kontroli str. 949-950, 953-1001)

W okresie objętym kontrolą Minister nie otrzymywał i nie występował do UTK i PKP IC o wyniki kontroli i dane dotyczące opisanych wyżej nieprawidłowości w zapewnieniu wymaganej jakości przewozów przez PKP IC.

(akta kontroli str. 1020-1024)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nierzetelne kontrolowanie przez Ministra jakości wykonywanych przez PKP IC usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich przez co pozbawił się możliwości weryfikowania czy umowa realizowana jest prawidłowo. W okresie objętym kontrolą Departament Kontroli Ministerstwa przeprowadził zaledwie jedną kontrolę PKP IC dotyczącą jakości wykonywanych usług, przy tym ograniczoną wyłącznie do kwestii przewozu podróżnych z niepełnosprawnością lub ograniczoną możliwością poruszania się. Przy tym Minister w ogóle nie korzystał, z przewidzianej umowami ramowymi możliwości przeprowadzania kontroli doraźnych lub zlecenia przeprowadzania kontroli innym podmiotom. Minister nie wnioskował również do PKP IC i UTK o przekazanie informacji na temat kontroli przeprowadzanych przez te podmioty w zakresie jakości świadczonych przez PKP IC usług przewozów kolejowych o charakterze dalekobieżnym i stwierdzonych, w ich wyniku, nieprawidłowościach. W praktyce informacje o nieprawidłowościach, które miały miejsce w latach 2020-2021, a dotyczyły realizacji ww. umów przez PKP IC Minister uzyskiwał wyłącznie ze sprawozdań składanych przez PKP IC oraz z otrzymywanych skarg pasażerów.

Sekretarz Stanu Andrzej Bittel działający z upoważnienia Ministra wyjaśnił, że w latach 2020-2022 Minister nie korzystał z możliwości przeprowadzenia kontroli w PKP IC za pomocą podmiotów podległych, nadzorowanych lub podmiotów trzecich oraz kontroli doraźnych, ponieważ założył wykonywanie kontroli planowych przez Departament Kontroli Ministerstwa i kontrolę polegającą na weryfikacji skarg pasażerów składanych do Ministerstwa. Minister ponadto wyjaśnił, że rozpoczęta w 2020 r. epidemia utrudniła przeprowadzenie kontroli w pociągach. Minister wyjaśnił, że jako ustawowy organizator nie otrzymuje i nie występuje o wyniki kontroli przeprowadzonych przez UTK w PKP IC i dane dotyczące kar umownych naliczanych WARS przez PKP IC. Umowa Ramowa zawarta z PKP IC nie zobowiązuje do przekazywania ww. dokumentów. UTK przeprowadza kontrole u przewoźników kolejowych w związku z nadzorem nad przestrzeganiem praw pasażerów wynikających z rozporządzenia nr 1371/2007 i nakłada na przewoźników kary pieniężne za naruszenie praw pasażerów. W ocenie Ministra nakładanie przez Ministerstwo Infrastruktury kar na PKP IC, za te same przypadki co UTK, wydaje się niezasadne.

(akta kontroli str.7-52, 218-296, 298-926, 949-950, 952, 953-1001, 1014-1016, 1020-1023, 1027-1032)

<sup>52</sup> Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wszystkich pojazdów PKP IC, w tym wykorzystywanych do przejazdów realizowanych na podstawie umów.

Złożone przez Sekretarza Stanu wyjaśnienia potwierdzają sformułowaną nieprawidłowość oraz jej skutki. Tymczasem dane pozyskane przez NIK od PKP IC oraz UTK świadczą, że istnieje istotny problem z zachowaniem jakości usług wymaganej ww. umowami. Minister, mimo możliwości łatwego uzyskania dodatkowej wiedzy o przypadkach nierzetelnego wykonywania umów, nie podjął żadnych działań w celu jej uzyskania.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister działając nierzetelnie nie korzystał z uprawnienia do kontrolowania jakości wykonywanych przez PKP IC usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich przez co pozbawił się możliwości weryfikowania czy umowa realizowana jest prawidłowo. Minister przeprowadził zaledwie jedną kontrolę PKP IC dotyczącą jakości wykonywanych usług przewozowych i w ogóle nie korzystał z przewidzianej umowami ramowymi możliwości przeprowadzania kontroli doraźnych lub zlecenia przeprowadzania kontroli innym podmiotom.

OBSZAR

### **3. Naliczanie i egzekwowanie kar umownych przewidzianych umowami o świadczenie usług publicznych w zakresie dalekobieżnych kolejowych przewozów pasażerskich**

Opis stanu faktycznego

Na podstawie postanowień zawartych w pkt 6.6 Umowy Ramowej i w § 8 Nowej Umowy Ramowej Minister był uprawniony do nakładania na PKP IC kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania tych umów, w tym za naruszenia parametrów jakościowych. Katalog możliwych do nałożenia kar umownych był zawarty w załącznikach nr 8 do Umowy Ramowej i nr 11 do Nowej Umowy Ramowej. Kary umowne przewidziano m.in. za: niższy niż wskazany poziom Punktualności Kwalifikowanej wszystkich pociągów i każdego pociągu oddzielnie, odwołanie pociągu bez zapewnienia komunikacji zastępczej, przepełnienie pociągów, zestawienie pociągu niezgodne z postanowieniami umowy, brak miejsc wyznaczonych i oznakowanych dla podróżnych z niepełnosprawnością oraz podróżnych z dziećmi do lat 6, brak wewnętrznego i zewnętrznego oznakowania wagonu tablicami kierunkowymi i numerowymi, niedotrzymanie wymogów jakościowych określonych w załączniku nr 5 do umów. Minister nie mógł żądać zapłaty kar umownych za zdarzenia, za które PKP IC nie ponosiła odpowiedzialności. Rodzaje i wysokość kar umownych określono w załącznikach<sup>53</sup> do umów rocznych. Minister był uprawniony do naliczenia kar umownych miesięcznie w wysokości nie wyższej niż 10% z 1/12 kwoty limitu Rekompensaty określonego w danej umowie rocznej. W okresie objętym kontrolą limit ten w żadnym miesiącu nie był osiągnięty.

(akta kontroli str. 7-52, 55-115, 218-296, 298-419, 420-913)

W latach 2020-2021 Minister, na podstawie otrzymanych z PKP IC sprawozdań oraz w związku z weryfikacją trzech skarg, nałożył kary umowne w łącznej kwocie 23 499,4 tys. zł, z tytułu:

- niższego niż określony w umowach ramowych poziomu punktualności kwalifikowanej: w 2020 r. za 198 przypadków na kwotę 82,2 tys. zł, a w 2021 r. za 777 przypadków na kwotę 9 714,9 tys. zł,
- przepełnienia składu pociągu: w 2020 r. za 198 przypadków na kwotę 355,3 tys. zł, a w 2021 r. za 401 przypadków na kwotę 2 382,4 tys. zł,

<sup>53</sup> Załącznik nr 7 do Umowy Rocznej na 2020 rok, załącznik nr 12 do Umowy Rocznej Międzynarodowej, załącznik nr 6 Umowy Rocznej na 2021 r.

- nieprawidłowego zestawienia składu pociągu: w 2020 r. za 1037 przypadków na kwotę 1 763,9 tys. zł, a w 2021 r. za 1538 przypadków na kwotę 9 069,6 tys. zł,
- niezapewnienia czynnych toalet: w 2021 r. za 2 przypadki na kwotę 4,4 tys. zł,
- niezapewnienia sprawnego systemu ogrzewania: w 2021 r. za 1 przypadek na kwotę 2,2 tys. zł,
- niezapewnienia sprawnych drzwi wyjściowych: w 2021 r. za 1 przypadek na kwotę 2,9 tys. zł,
- poprawności niedziałającego systemu informacji pasażerskiej: w 2021 r. za 55 przypadków na kwotę 121,6 tys. zł.

Poza ww. przypadkami w latach 2020-2021 Minister nie nakładał na PKP IC innych kar z tytułu niedotrzymania wymogów jakościowych.

(akta kontroli str. 420-913)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
  
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister prawidłowo naliczał i egzekwował kary umowne przewidziane umowami o świadczenie usług publicznych w zakresie dalekobieżnych kolejowych przewozów pasażerskich za nieprawidłowości w realizacji tych umów, o których PKP IC poinformowała Ministra oraz ustalone w wyniku rozpatrzenia trzech skarg.

#### IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie negocjacji z PKP IC, zmierzających do ustalenia w umowach obowiązku zagwarantowania wymaganej jakości wykonywanych usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym w całym okresie ich obowiązywania poprzez wyeliminowanie z Nowej Umowy Ramowej zapisów wyłączających możliwość nakładania kar umownych za: występowanie przypadków przepełnień pociągów w okresach szczytów przewozowych (tj. § 8 ust. 6 lit. C) oraz występowanie jednego przypadku przepełnienia tego samego pociągu w danym miesiącu (tj. § 8 ust. 3).
2. Odziaływanie przez Ministra na jakość obsługi podróżnych w wykonywanych przez PKP IC usługach przewozowych, poprzez weryfikację sposobu wykonywania umowy przez PKP IC przy pomocy przeprowadzania kontroli w sposób przewidziany umową.
3. Zapewnienie prowadzenia bieżącego monitoringu realizacji przewozów przez cały okres objęty Nową Umową Ramową poprzez podpisywanie umowy rocznej przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 17 maj 2022 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

/-/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał:

p.o. Dyrektor Departamentu  
Infrastruktury  
Marek Maj

**DYREKTORA**  
Departamentu Infrastruktury

Marek Maj